VG München, Urteil v. 08.10.2025 – M 11 K 22.2981

Titel:

Beseitigungsanordnung für Badehaus in der Uferzone eines Gewässers erster Ordnung

Normenketten:

BayBO Art. 55 Abs. 1, 57 Abs. 3 S. 1 Nr. 3, Abs. 6, Art. 76 S. 1
BauGB § 29 Abs. 1, § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5
BNatSchG § 61 Abs. 1, Abs. 3

Leitsätze:

1. Der Bürger ist beweispflichtig für das Vorliegen einer Baugenehmigung, wenn er sich gegenüber einer bauaufsichtlichen Anordnung darauf beruft, dass eine Baugenehmigung vorliege und daher eine bauliche Anlage formell baurechtsmäßig sei (vgl. VGH München BeckRS 2022, 29753 Rn. 30). (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
2. Der Rahmen verfahrensfreier und vom Bestandsschutz abgedeckter Instandhaltungsmaßnahmen ist überschritten, wenn die durchgeführten Maßnahmen einer umfassenden Kernsanierung entsprechen, bei der wesentliche Teile der Bausubstanz durch neue Baumaterialien ersetzt wurden und das Erscheinungsbild des Gebäudes erheblich verändert wurde. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein Ermessensfehlgebrauch liegt vor, wenn die Bauaufsichtsbehörde ohne sachlichen Grund nur gegen eine unter mehreren baurechtswidrigen Anlagen, von denen sie weiß, einschreitet, oder wenn sie trotz greifbarer Anhaltspunkte für das Vorhandensein solcher Anlagen gleichsam die Augen verschließt und nur einzelne Anlagen aufgreift, auf die sie gestoßen wird. (Rn. 51) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Klage gegen Beseitigungsanordnung für Badehaus (erfolgreich), Abgrenzung von Innen- und Außenbereich, hier: Seeuferbebauung, Verhältnis des Bauplanungsrechts zum Naturschutzrecht, Abgrenzung von Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten, Ermessensfehlgebrauch durch Ermittlungsdefizit, Beseitigungsverfügung, Bestandsschutz, Instandhaltungsmaßnahme, Verfahrensfreiheit, Uferzone, Bauverbotszone, Naturschutz, Ermessensfehlgebrauch

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamts S. vom 2. Juni 2022, Az.: ..., wird aufgehoben.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen die Anordnung der Beseitigung eines Gebäudes – des sog. Badehauses – auf dem Grundstück FlNr. …6 der Gemarkung … (Vorhabengrundstück) in der Gemeinde … (nachfolgend: Gemeinde).

2
Das Vorhabengrundstück liegt am nordöstlichen Ufer des …s. Es befindet sich innerhalb eines etwa 20-30 m breiten Uferstreifens entlang des Sees, der landseitig durch die …straße begrenzt wird. Innerhalb dieses Uferstreifens befinden sich mehrere kleinere Gebäude, überwiegend Boots- und Badehäuser sowie Wochenend- bzw. Ferienhäuser. Im Jahr 1941 wurde eine Baugenehmigung für die „Ausbesserung und Erweiterung“ einer wohl bereits 1934 oder 1936 genehmigten Badehütte auf dem Vorhabengrundstück erteilt. 1948 wurde ein Badehüttenneubau in das Messungsverzeichnis eingetragen.

3
Im Mai 2020 setzte sich ein vom Kläger beauftragter Architekt (nachfolgend: Planer) mit der Gemeinde und dem Landratsamt … (nachfolgend: Landratsamt) in Verbindung, um verschiedene Baumaßnahmen an dem

seinerzeit auf dem Vorhabengrundstück befindlichen Badehaus abzustimmen. Als der Planer nach Schriftverkehr mit Landratsamt und Gemeinde den baldigen Baubeginn ankündigte, bat die Gemeinde das Landratsamt um bauaufsichtliche Prüfung. Im Oktober 2020 führte das Landratsamt eine Baukontrolle durch, die keine Hinweise auf die Vorbereitung oder Durchführung der geplanten Arbeiten ergab. Im Januar 2021 erfolgte eine weitere Baukontrolle. Dabei wurde festgestellt, dass verschiedene Maßnahmen am Dach des Gebäudes, den Wänden sowie dem Fußboden durchgeführt worden waren.

4
Im Nachgang bat das Landratsamt den späteren Prozessbevollmächtigten des Klägers (nachfolgend: Klägerbevollmächtigter) um Übersendung der Baugenehmigung für den Altbestand. Hierauf übermittelte dieser eine E-Mail der Gemeinde vom 22. Mai 2019, wonach das Gebäude S**straße 127 im Jahr 1936 als Badehaus genehmigt worden sei. Zudem legte er ein Schreiben des Staatsarchivs … vom 12. Juli 2019 vor. Demnach habe für das Vorhabengrundstück ein Bauplan von 1934 nicht ermittelt werden können, aber eine Bauakte aus dem Jahr 1941 für die „Ausbesserung und Erweiterung des Badehüttels“. Pläne oder ein Genehmigungsbescheid wurden nicht vorgelegt. Das Landratsamt warf im weiteren Schriftwechsel die Frage auf, ob ein möglicher Bestandsschutz wegen der bereits durchgeführten Arbeiten entfallen sei, und bat um entsprechende Nachweise zu den vorgenommenen Veränderungen an dem Gebäude. Der Klägerbevollmächtigte erklärte daraufhin, dass nach der Auskunft des Staatsarchivs … die Erteilung einer Baugenehmigung wahrscheinlich sei, diese aber nicht vorliege, und führte unter Vorlage verschiedener Unterlagen aus, dass der Bestandsschutz fortbestehe.

5
Ende September 2021 wurde im Rahmen einer weiteren Baukontrolle festgestellt, dass die Arbeiten auf dem Vorhabengrundstück im Wesentlichen abgeschlossen waren und die Nutzung aufgenommen worden war.

6
Mit Schreiben vom 11. Januar 2022 hörte das Landratsamt den Kläger zum Erlass einer Beseitigungsanordnung an. Es stellte sich auf den Standpunkt, dass ein durch die letzte bekannte Baugenehmigung aus dem Jahr 1941 vermittelter Bestandsschutz bereits vor längerer Zeit infolge das Maß von Instandhaltungsarbeiten überschreitender baulicher Maßnahmen verloren gegangen sei. Die technische Begutachtung der Lichtbilder lege den Schluss nahe, dass wesentliche Teile des Badehauses – vor allem Fundamentierung, Dachstuhl, Pfosten und Stützen sowie die Wandverschalung – nach 1941 ersetzt worden seien. Zudem habe der nicht genehmigte Einbau von Bad und Küche das Badehaus in ein Ferien-/Wochenendhaus verwandelt, worin eine nicht genehmigte Nutzungsänderung zu erblicken sei. Dem trat der Klägerbevollmächtigte entgegen. Er machte geltend, der Bestandsschutz sei nicht verloren gegangen. Die aus den Lichtbildern gezogenen Schlüsse seien teils unzutreffend, teils spekulativ. Eine Nutzungsänderung liege nicht vor, weil die Ausstattung einer Badehütte nicht fremd sei. Jedenfalls komme eine nachträgliche Genehmigung in Betracht, da sich das Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Innenbereich befinde und dort auch als Wochenend- oder Ferienhaus zulässig sei.

7
Mit Bescheid vom 2. Juni 2022 ordnete das Landratsamt gegenüber dem Kläger unter Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 2.000,00 EUR die Beseitigung der Badehütte auf dem Vorhabengrundstück bis 31. August 2022 bzw. im Fall der Klage binnen eines Monats nach Bestandskraft an. Im Rahmen der Begründung bekräftigte das Landratsamt seine Auffassung, wonach das statische Gerüst des Gebäudes nach 1941 und noch vor den zuletzt durchgeführten Arbeiten erneuert worden und bereits hierdurch ein etwaiger Bestandsschutz entfallen sei. Das Vorhaben sei auch nicht genehmigungsfähig. Der Vorhabenstandort liege – wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof für die Seeuferbebauung am … bereits entschieden habe – im Außenbereich. In der Nachbarschaft befänden sich ausschließlich Badehütten und Wochenendhäuser, denen die für die Begründung eines Ortsteils erforderliche Prägekraft fehle. Das Vorhaben sei nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen. Es beeinträchtige öffentliche Belange nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 5 und 7 BauGB und sei deshalb planungsrechtlich unzulässig. Man gehe zudem weiterhin von einer Nutzungsänderung des als Badehütte genehmigten Gebäudes in ein Ferien- bzw. Wochenendhaus aus, die aus den genannten Gründen nicht genehmigungsfähig sei. Die Anordnung der Beseitigung entspreche pflichtgemäßer Ermessensausübung, insbesondere sei sie verhältnismäßig. Ein isolierter Rückbau komme angesichts des massiven Eingriffs in das statische Gerüst des Gebäudes faktisch nicht mehr in Betracht.

8
Gegen diesen Bescheid richtet sich die am 8. Juni 2022 erhobene Klage, die der Kläger im Wesentlichen wie folgt begründet: Der Bestandsschutz für das Gebäude sei nicht verloren gegangen. Sämtliche durchgeführte Maßnahmen seien für sich genommen verfahrensfreie Instandhaltungsmaßnahmen. Entgegen der Auffassung des Landratsamtes sei der Bestand von 1941 nicht genehmigungsbedürftig verändert worden. Auch eine Nutzungsänderung zu einem Ferienhaus liege nicht vor. Die vorhandene Ausstattung sei einem Badehaus nicht fremd. Es treffe zwar zu, dass der Bauherr die Beweislast für das Vorliegen einer Baugenehmigung trage. Es sei jedoch anerkannt, dass bei seit unvordenklichen Zeiten bestehenden Anlagen – wie dem hier streitgegenständlichen, vor ca. 88 Jahren errichteten Badehaus – deren rechtmäßiges und ordnungsgemäßes Zustandekommen zu vermuten sei. Auch die Gemeinde sei von Bestandsschutz ausgegangen. Die Nutzung des Badehauses sei den Behörden seit jeher bekannt gewesen und von diesen geduldet worden. Es spreche deshalb eine Vermutung dafür, dass die Badehütte mit ihrem heutigen Nutzungsumfang genehmigt worden sei. Sie sei aber jedenfalls genehmigungsfähig. Sie befinde sich im Innenbereich. Die Charakteristik der Bebauung am nordöstlichen Ufer des … zeichne sich durch eine Badehüttenbebauung aus, die vorwiegend am Wochenende bzw. als Wohnhäuser genutzt werde. Die Grundfläche der Hütten liege im Bereich zwischen 20 m² und 50 m². Die Bebauung weise auch das erforderliche siedlungsstrukturelle Gewicht auf. Die vom Beklagten zitierte Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu Seeufergrundstücken am … sei veraltet. Die Beseitigungsanordnung sei ermessensfehlerhaft, da die Hütte seit 88 Jahren bestehe und von einer Genehmigung als Badehaus auszugehen sei. Als milderes Mittel komme der Teilrückbau bzw. eine bloße Nutzungsuntersagung in Betracht. Jedenfalls aber habe das Landratsamt durch sein jahrzehntelanges Nichteinschreiten einen Vertrauenstatbestand gegenüber dem Bürger gesetzt, sodass sich der Erlass der Beseitigungsanordnung als unverhältnismäßig darstelle. Die Zwangsgeldandrohung sei ebenso wie der Grundverwaltungsakt und die Kostenentscheidung rechtswidrig.

9
Der Kläger beantragt,

10
Der Bescheid des Landratsamtes S. vom 2. Juni 2022, Az.: 40-SO-2020-02-5 wird aufgehoben.

11
Der Beklagte beantragt

12
Klageabweisung.

13
Er verteidigt den angefochtenen Bescheid unter Wiederholung und Vertiefung von dessen Begründung. Ergänzend wird im Wesentlichen ausgeführt, dass das Landratsamt erst im Jahr 2020 erkannt habe, dass der Bestandsschutz durch nach Erteilung der Baugenehmigung aus dem Jahr 1941 durchgeführte Maßnahmen erloschen sei. Eine aktive Duldung des formell illegalen Gebäudes bzw. der Nutzung sei nicht erfolgt. Man halte daran fest, dass der Vorhabenstandort im Außenbereich liege. Die Seeuferbebauung nordöstlich der S**straße stehe in keinem Bebauungszusammenhang mit den südwestlichen bzw. westlichen Seeufergrundstücken. Diese wiederum bildeten auch keinen eigenen Ortsteil i.S.v. § 34 BauGB.

14
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte sowie die beigezogene Behördenakte.

Entscheidungsgründe

I.

15
Die zulässige Klage ist begründet. Der angefochtene Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

16

1. Die Beseitigungsanordnung in Nr. 1 des angefochtenen Bescheids vom 2. Juni 2022 ist rechtswidrig. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Beseitigungsanordnung nach Art. 76 Satz 1 BayBO liegen zwar vor (a). Der Beklagte hat jedoch das ihm eingeräumte Ermessen fehlerhaft ausgeübt, was zur Aufhebung des Bescheids führen musste (b).

17
a) Der Beklagte hat die Beseitigungsanordnung in Nr. 1 des angefochtenen Bescheids zutreffend auf Art. 76 Satz 1 BayBO gestützt. Nach dieser Vorschrift kann die Bauaufsichtsbehörde die teilweise oder vollständige Beseitigung im Widerspruch zu öffentlichrechtlichen Vorschriften errichteter oder geänderter Anlagen anordnen, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Der Tatbestand des Art. 76 Satz 1 BayBO setzt bei einer nach Maßgabe der Art. 55 ff. BayBO genehmigungsbedürftigen Anlage demnach voraus, dass es an der erforderlichen Baugenehmigung fehlt und die Anlage auch nicht (nachträglich) genehmigungsfähig ist (Decker in Busse/Kraus, BayBO, 160. EL Dezember 2025, Art. 76 Rn. 79 m.w.N.).

18
Die Vereinbarkeit der Anlage mit öffentlichrechtlichen Vorschriften beurteilt sich dabei grundsätzlich nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung der Bauaufsichtsbehörde (vgl. BVerwG, U.v. 6.12.1985 – 4 C 23.83, 4 C 24.83 – juris Rn. 9 f.; B.v. 11.8.1992 – 4 B 161.92 – juris Rn. 6 f.; U.v. 12.12.2013 – 4 C 15.12 – juris Rn. 8; BayVGH, B.v. 18.3.2025 – 1 ZB 24.142 – juris Rn. 12; B.v. 3.4.2023 – 1 CS 23.102 – juris Rn. 9; anders möglicherweise BayVGH, U.v. 20.1.2014 – 15 B 11.750 – juris Rn. 19: Zeitpunkt der Errichtung). Ob aus der Formulierung „soweit nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können“ in Art. 76 Satz 1 BayBO (in diese Richtung BayVGH, U.v. 11.4.2017 – 1 B 16.2509 – juris Rn. 19) oder mit Blick auf Art. 14 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 GG und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (in diese Richtung BVerwG, U.v. 14.11.1957 – I C 168.56 – juris Rn. 8; U.v. 6.12.1985 – 4 C 23.83 und 4 C 24.83 – juris Rn. 10) im Falle einer Änderung der Sach- oder Rechtslage zugunsten des Adressaten der Beseitigungsanordnung auf den Zeitpunkt des Schlusses der letzten mündlichen Verhandlung abzustellen ist, ist in der ober- und höchstgerichtlichen Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt (wohl ablehnend unter Verweis auf die Möglichkeit eines Wiederaufgreifens nach § 51 VwVfG BVerwG, B.v. 11.8.1992 – 4 B 161.92 – juris Rn. 7; offenlassend hingegen BVerwG, U.v. 12.12.2013 – 4 C 15.12 – juris Rn. 8; BayVGH, B.v. 18.3.2025 – 1 ZB 24.142 – juris Rn. 12). Diese Frage bedarf hier aber mangels Anhaltspunkten für eine erhebliche Änderung der Sach- und Rechtslage (siehe hierzu auch Rn. 27) keiner Entscheidung.

19
aa) Das Badehaus auf dem Vorhabengrundstück ist formell illegal. Eine Baugenehmigung konnte der Kläger nicht vorlegen; dies geht zu seinen Lasten (1). Im Übrigen wäre ein etwaiger Bestandsschutz infolge der nach Oktober 2020 am Gebäude vorgenommenen baulichen Maßnahmen entfallen (2). Daran ändert auch die zum 1. Januar 2025 in Kraft getretene Regelung über die Verfahrensfreiheit von Instandsetzungsarbeiten in Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBO nichts. Auch mit seinen weiteren Einwänden dringt der Kläger nicht durch (3).

20
(1) Eine Baugenehmigung hat der Kläger nicht vorgelegt. Sie ist auch in den Akten nicht enthalten. Zwar deuten die von der Gemeinde durchgeführte Bestandsaufnahme (Bl. 15 BA) und das vom Kläger vorgelegte Schreiben des Staatsarchivs … vom 12. Juli 2019 (Bl. 46 BA) darauf hin, dass auf dem Vorhabengrundstück eine Badehütte genehmigt worden ist. Deshalb spricht viel dafür, dass spätestens in den 1940er Jahren ein nach damals geltendem Recht – § 6 der Bayerischen Bauordnung von 1901 in der jeweils geltenden Fassung – genehmigungsbedürftiges Gebäude errichtet worden ist. Der Genehmigungsbescheid und die genehmigten Pläne wurden jedoch nicht vorgelegt, sodass schon nicht aufgeklärt werden kann, ob diese Genehmigungen den zum Zeitpunkt der Baukontrolle im Oktober 2020 vorhandenen, mit zahlreichen Lichtbildern dokumentierten Bestand abdeckten. Dies geht zu Lasten des Klägers. Nach ständiger Rechtsprechung ist beweispflichtig für das Vorliegen einer Baugenehmigung der Bürger, wenn er sich gegenüber einer bauaufsichtlichen Anordnung darauf beruft, dass eine Baugenehmigung vorliege und daher eine bauliche Anlage formell baurechtsmäßig sei (vgl. BVerwG, U.v. 23.2.1979 – IV C 86.76 – juris Rn. 14; B.v. 19.2.1988 – 4 B 33.88 – juris Rn. 3; BayVGH, B.v. 10.11.2021 – 15 ZB 21.1329 – juris Rn. 10; B.v. 11.10.2022 – 15 ZB 22.867 – juris Rn. 30 m.w.N.; Decker in Busse/Kraus, BayBO, 160. EL Dezember 2025, Art. 76 Rn. 130 m.w.N.).

21
(2) Aber selbst wenn das Badehaus in seiner noch im Oktober 2020 vorhandenen Gestalt formellen oder – wofür nichts vorgetragen oder ersichtlich ist – materiellen Bestandsschutz genossen haben sollte, könnte dies nicht der angeordneten Beseitigung des nun auf dem Vorhabengrundstück vorhandenen Gebäudes entgegengehalten werden. Denn bei den vorgenommenen baulichen Veränderungen handelt es sich nicht um bloße, im Rahmen des Bestandsschutzes zulässige und nach Art. 57 Abs. 6 BayBO verfahrensfreie Instandhaltungsmaßnahmen, sondern um eine genehmigungsbedürftige, aber nicht genehmigte Änderung i.S.v. Art. 55 Abs. 1 BayBO (und zugleich § 29 Abs. 1 BauGB), die zu einem Identitätsverlust des Gebäudes geführt hat. Hierdurch wäre ein etwaiger (formeller oder materieller) Bestandsschutz erloschen (vgl. BayVGH, B.v. 20.7.2022 – 1 ZB 22.722 – juris Rn. 8; B.v. 28.6.2021 – 1 ZB 19.2067 – juris Rn. 5; B.v. 25.5.2021 – 1 ZB 21.261 und 1 ZB 21.263 – juris Rn. 14; B.v. 11.11.2019 – 1 ZB 19.1449 – juris Rn. 10).

22
(a) Verfahrensfreie Instandhaltungsarbeiten gemäß Art. 57 Abs. 6 BayBO sind nach Art und Umfang der baulichen Erneuerungen von der die Genehmigungsfrage neu aufwerfenden Änderung einer baulichen Anlage abzugrenzen. Unter Instandhaltungsarbeiten sind bauliche Maßnahmen zu verstehen, die der Erhaltung der Gebrauchsfähigkeit und der baulichen Substanz einer Anlage dienen, ohne deren Identität zu verändern. Mit ihnen können einzelne Bauteile ausgebessert oder ausgetauscht werden, um die durch Abnutzung, Alterung oder Witterungseinflüsse entstandenen baulichen Mängel zu beseitigen, wenn hinsichtlich Konstruktion, Standsicherheit, Bausubstanz und äußerem Erscheinungsbild keine wesentliche Änderung erfolgt (BayVGH, B.v. 20.7.2022 – 1 ZB 22.722 – juris Rn. 9; B.v. 28.6.2021 – 1 ZB 19.2067 – juris Rn. 5; B.v. 15.4.2019 – 1 CS 19.150 – juris Rn. 8). Eine Änderung einer baulichen Anlage im Sinn von § 29 Abs. 1 BauGB oder Art. 55 Abs. 1 BayBO liegt hingegen jedenfalls dann vor, wenn das Bauwerk seiner ursprünglichen Identität beraubt wird. Ein solcher Identitätsverlust tritt ein, wenn der Eingriff in den vorhandenen Bestand so intensiv ist, dass er die Standfestigkeit des gesamten Bauwerks berührt und eine statische Nachberechnung erforderlich macht, oder wenn die für die Instandsetzung notwendigen Arbeiten den Aufwand für einen Neubau erreichen oder gar übersteigen, oder wenn die Bausubstanz ausgetauscht oder das Bauvolumen wesentlich erweitert wird oder die Baumaßnahmen sonst praktisch einer Neuerrichtung gleichkommen (BVerwG, B.v. 10.10.2005 – 4 B 60.05 – juris Rn. 4; B.v. 21.3.2001 – 4 B 18.01 – juris Rn. 11; U.v. 14.4.2000 – 4 C 5.99 – juris Rn. 26; U.v. 17.1.1986 – 4 C 80.82 – juris Rn. 12; BayVGH, B.v. 20.7.2022 – 1 ZB 22.722 – juris). Die Abgrenzung der Instandhaltung von der Neuerrichtung oder Änderung einer baulichen Anlage ist dabei für den Einzelfall im Rahmen einer Gesamtbetrachtung nach der Verkehrsauffassung vorzunehmen (BayVGH, B.v. 20.4.2020 – 15 ZB 19.1846 – juris Rn. 11; B.v. 14.8.2012 – 1 CS 12.1489 – juris Rn. 6; B.v. 20.1.2009 – 15 CS 08.1638 – juris Rn. 8).

23
(b) Dies zugrunde gelegt handelt es sich bei den vom Kläger in etwa zwischen Oktober 2020 und September 2021 durchgeführten baulichen Maßnahmen an dem Badehaus um eine Änderung i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB bzw. Art. 55 Abs. 1 BayBO, durch die ein etwaiger (formeller oder materieller) Bestandsschutz verloren gegangen ist.

24
In der Behördenakte (BA) befindet sich auf Bl. 8 ein Plan des früheren Bestands (zwei Ansichten und Schnitt), auf Bl. 23 bis 26 verschiedene Lichtbilder mit unterschiedlichen Zeitstempeln bzw. ohne Zeitstempel (Bl. 25 BA), die zumindest teilweise im Rahmen einer Baukontrolle am 21. Oktober 2020 angefertigt wurden, und augenscheinlich ebenfalls den früheren Bestand dokumentieren. Durch den Baukontrollbericht vom 19. Januar 2021 (Bl. 34 BA) und die Lichtbilder mit Zeitstempel vom 18. Januar 2021 (Bl. 35 bis 39 BA) wurden erste bauliche Veränderungen dokumentiert. Der Endzustand ergibt sich aus dem Baukontrollbericht vom 1. Oktober 2021 (Bl. 73 BA) sowie mehreren Lichtbildern mit Zeitstempel vom 29. September 2021 (Bl. 74-75 BA).

25
Es ist zu erkennen, dass der Kläger die Dachkonstruktion (Firstpfette, Sparren und mehrere Dachbalken) weitgehend erhalten, aber das früher mit Dachziegeln gedeckte Dach durch ein Blechdach (augenscheinlich ein Stehfalzdach) ersetzt und auf die Sparren eine Aufdachdämmung, eine Luftlattung und eine Brettschalung aufgebracht hat. Die Innenverkleidung wurde vollständig oder zumindest weitestgehend durch neue Schichtholzplatten ersetzt und später offenbar mit Trockenbauplatten beplankt, mit denen augenscheinlich auch die Decke abgehängt wurde. In den Zwischenraum zwischen Innen- und Außenwand

wurde Dämmmaterial eingebracht. Die waagrechte Lattung, mit der die Außenwand verschalt war, wurde aufgedoppelt und mit Holzplatten verkleidet. Zusätzlich wurden anstelle des seeseitigen Fensters sowie der zwei eher kleinen Fenster an der Südostseite des Gebäudes großflächige bodentiefe Fenster und Türen eingebaut, an der Nordwestseite ein nicht ganz bodentiefes Fenster. Des Weiteren wurde der Fußbodenaufbau erneuert, ebenso das Badezimmer und die Küchenzeile.

26
Die durchgeführten Maßnahmen entsprechen einer umfassenden Kernsanierung, bei der wesentliche Teile der Bausubstanz durch neue Baumaterialien ersetzt wurden und das Erscheinungsbild des Gebäudes erheblich verändert wurde. Lediglich das „Skelett“ des Gebäudes scheint jedenfalls durch die nach Oktober 2020 durchgeführten Maßnahmen nicht tiefgreifend verändert worden zu sein, wenngleich dessen Alter nicht sicher festgestellt werden kann und zwischen den Beteiligten im Einzelnen umstritten ist. Auch wenn der Kläger die Baukosten nicht beziffert hat, so ist angesichts des Umfangs der Arbeiten davon auszugehen, dass die durchgeführten Maßnahmen auch wirtschaftlich einem Neubau gleichkommen. Deshalb ist die Kammer bei wertender Gesamtbetrachtung nach der Verkehrsauffassung davon überzeugt, dass der Rahmen verfahrensfreier und vom Bestandsschutz abgedeckter Instandhaltungsmaßnahmen überschritten ist. Deshalb muss auch der Annahme des Beklagten, dass der Bestandsschutz bereits durch bauliche Maßnahmen zwischen 1941 und 2020 entfallen sei, nicht mehr nachgegangen werden.

27
(c) Nichts anderes ergibt sich aus der mit Wirkung zum 1. Januar 2025 eingeführten Regelung in Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBO. Denn diese Rechtsänderung hat keine Auswirkungen auf den materiellrechtlich bereits entfallenen Bestandsschutz und die hierauf gestützte Beseitigungsanordnung (BayVGH, B.v. 28.3.2025 – 1 ZB 24.313 – juris Rn. 11). Im Übrigen dürfte die Verfahrensfreiheit von Instandsetzungsarbeiten nicht bedeuten, dass nunmehr Instandsetzungsmaßnahmen, die einer Neuerrichtung gleichkommen, vom Bestandsschutz gedeckt sind (vgl. BayVGH, B.v. 28.3.2025 – 1 ZB 24.313 – juris Rn. 11). Was unter „Instandsetzungsarbeiten“ (Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBO) in Abgrenzung zu „Instandhaltungsarbeiten“ (Art. 57 Abs. 6 BayBO) zu verstehen sein soll, ist noch nicht abschließend geklärt. Die Gesetzesmaterialien führen insoweit nicht weiter (vgl. BayLT-Drs. 19/3023, S. 31) und auch die Vollzugshinweise zur Bayerischen Bauordnung (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, Schreiben v. 4.2.2025 – StMB-24-4101-2-129-680 – S. 12, nachfolgend: Vollzugshinweise) tragen wenig zur Klärung bei, sondern werfen im Gegenteil neue Fragen auf (insb. soweit dort von einer „zeitweiligen Veränderung der baulichen Anlage“ die Rede ist). Im Schrifttum wird teilweise die Auffassung vertreten, dass Instandsetzungsmaßnahmen über bloße Instandhaltungsmaßnahmen hinausgehen, d.h. „eingriffsintensiver“ sind (Spieler/Kohlrausch, jurisPR-UmwR 2/2025 Anm. 1 unter II.3), aber noch keine Änderungen i.S.v. Art. 55 Abs. 1 BayBO darstellen (Weinmann in BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, 34. Edition, Stand: 1.10.2025, Art. 57 Rn. 256f ff.). Das lässt sich nur schwer damit in Einklang bringen, dass bislang alle Maßnahmen, die den Rahmen der Instandhaltung verließen, als Änderung i.S.v. Art. 55 Abs. 1 BayBO eingeordnet worden sind, „Änderung“ und „Instandhaltung“ also gleichsam Gegenbegriffe waren (vgl. BayVGH, B.v. 7.3.2022 – 9 CS 21.3274 – juris Rn. 7). Nach anderer Ansicht liegen Instandsetzungsmaßnahmen dann vor, wenn sie nicht nur der Konservierung der Bausubstanz dienen, sondern zu deren Verbesserung führen (Lechner/Busse in Busse/Krauss, Bayerische Bauordnung, 160. EL Dezember 2025, Art. 57 Rn. 410i f. und Wiedergabe der Vollzugshinweise, S. 12). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat Instandsetzungsmaßnahmen i.S.v. Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBO in seinem Beschluss vom 28. März 2025 definiert als „bauliche Maßnahmen, die zur Erhaltung des bestimmungsgemäßen Gebrauchs oder der baulichen Substanz vorgenommen werden, um die durch Abnutzung, Alterung oder Witterungseinflüsse entstandenen baulichen und sonstigen Mängel ordnungsgemäß zu beseitigen, ohne die Identität der baulichen Anlage zu verändern“ (BayVGH, B.v. 28.3.2025 – 1 ZB 24.313 – juris Rn. 11). Unter Instandhaltungsmaßnahmen i.S.v. Art. 57 Abs. 6 BayBO sollen hingegen nach gefestigter Rechtsprechung „bauliche Maßnahmen zu verstehen [sein], die der Erhaltung der Gebrauchsfähigkeit und der baulichen Substanz einer Anlage dienen, ohne deren Identität zu verändern. Mit ihnen können einzelne Bauteile ausgebessert oder ausgetauscht werden, um die durch Abnutzung, Alterung oder Witterungseinflüsse entstandenen baulichen Mängel zu beseitigen, wenn hinsichtlich Konstruktion, Standsicherheit, Bausubstanz und äußerem Erscheinungsbild keine wesentliche Änderung erfolgt“ (siehe nur BayVGH, B.v. 15.4.2019 – 1 CS 19.150 – juris Rn. 8). Diese Definitionen sind weitgehend deckungsgleich. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof verweist in seinem Beschluss vom 28. März 2025 für die Definition des Begriffs der Instandsetzungsarbeiten auch auf eine Entscheidung des

Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern (B.v. 15.1.2009 – 3 L 124/08 – juris Rn. 9), in der die Begriffe „Instandhaltung“ und „Instandsetzung“ ebenso synonym verwendet zu werden scheinen wie in dem vom Oberverwaltungsgericht in Bezug genommenen (dort Rn. 2, zitiert nach juris) Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. April 2005 (2 CS 05.992) zu Art. 63 Abs. 5 BayBO in der seinerzeit geltenden Fassung des Gesetzes vom 26. Juli 1997 (GVBl. S. 323). Dort wurde jedoch – wie schon zuvor in Art. 69 Abs. 5 BayBO i.d.F. der Bekanntmachung vom 18. April 1994 (GVBl. S. 251) – der heute in Art. 57 Abs. 6 BayBO enthaltene Begriff der „Instandhaltungsarbeiten“ verwendet, der den noch in Art. 66 Abs. 5 BayBO in der bis zum 31. Mai 1994 geltenden Fassung verwendeten Begriff der „Instandsetzung- und Unterhaltungsarbeiten“ ohne inhaltliche Änderung (vgl. BayLT-Drs. 12/13482, S. 39) ersetzen sollte. Ein definitorische Gleichsetzung von Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten wiederum widerspräche aber der in den Gesetzesmaterialien zum Ausdruck kommenden Vorstellung, dass – sonst wäre die Regelung in Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 auch überflüssig – Instandhaltung und Instandsetzung zwei disjunkte Kategorien sind. Es muss hier nicht entschieden werden, ob über diese begrifflichen Unschärfen eine Gesamtbetrachtung im Einzelfall hinwegzuhelfen vermag. Denn jedenfalls wird – soweit ersichtlich – weder vertreten noch bieten Wortlaut, Regelungszweck und Gesetzesmaterialien hinreichend Anhalt für die Annahme, dass durch Art. 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayBO auch bauliche Änderungen, die – wie hier – einer Neuerrichtung gleichkommen, von der Genehmigungspflicht ausgenommen werden sollten (so auch Weinmann in BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, 34. Edition, Stand: 1.10.2025, Art. 57 Rn. 256h und Art. 55 Rn. 8b).

28
(3) Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner Entscheidung, ob Instandhaltungsarbeiten schon von vornherein ausscheiden, wenn eine Anlage keinen Bestandsschutz genießt bzw. dieser nicht nachgewiesen wird (so noch zu Art. 63 Abs. 5 BayBO a.F. BayVGH, B.v. 18.2.2000 – 2 ZS 00.371 – juris Rn. 3; anders nun BayVGH, B.v. 20.1.2020 – 1 ZB 18.933 – juris Rn. 13; B.v. 14.8.2012 – 1 CS 12.1489 – juris Rn. 7 ff.).

29
Unbehelflich ist ferner der klägerseitige Hinweis auf die Verfahrensfreiheit einzelner Arbeiten. Denn bei den durchgeführten Maßnahmen handelt es sich erkennbar um ein einheitlich zu beurteilendes Gesamtvorhaben, das nicht in – für sich genommen möglicherweise verfahrensfreie – Einzelvorhaben aufgespaltet werden kann, sondern insgesamt der Genehmigungspflicht nach Art. 55 Abs. 1 BayBO unterfällt (vgl. BayVGH, B.v. 10.11.2021 – 15 ZB 21.1329 – juris Rn. 9 m.w.N.).

30
Dem Kläger würde schließlich auch die geltend gemachte Rechtmäßigkeitsvermutung zugunsten baulicher Anlagen, die seit unvordenklichen Zeiten unter den Augen der Behörden bestanden haben und von diesen fortdauernd als zu Recht bestehend behandelt worden sind, nicht weiterhelfen. Eine solche Vermutung ist zwar in der – allerdings sehr alten – Rechtsprechung anerkannt worden (Preußisches OVG, U.v. 4.5.1915 – IX A 50/14 – PrOVGE 68, 362/369; OVG NW, U.v.23.7.1964 – VII A 656/62 – DÖV 1965, 539 [Ls.]). Unabhängig davon, dass es schon im Grundsatz zweifelhaft ist, ob eine solche Vermutung überhaupt gerechtfertigt ist (vgl. NdsOVG, B.v. 16.5.2022 – 1 LA 102/21 – juris Rn. 8) und unklar ist, wie sie sich zur Rechtsprechung betreffend die Duldung baulicher Anlagen verhält (vgl. etwa BayVGH, B.v. 28.12.2016 – 15 CS 16.1774 – juris Rn. 33; B.v. 15.9.2006 – 15 ZB 06.2065 – juris Rn. 5), hat der Kläger weder dargelegt, welcher konkrete bauliche Bestand über welchen Zeitraum vorhanden war, noch dass dieser von den zuständigen Behörden fortdauernd als zu Recht bestehend behandelt worden ist (vgl. OVG NW, B.v. 12.5.2020 – 7 A 844/19 – juris Rn. 15; OVG RhPf, U.v. 12.12.2012 – 8 A 10875/12 – juris Rn. 41). Jedenfalls würde sich eine solche Vermutung – wenn sie überhaupt anzuerkennen wäre – nicht auf den vom Kläger errichteten faktischen Neubau erstrecken, da dieser frühestens ab Herbst 2020 und damit nicht vor unvordenklichen Zeiten errichtet worden ist.

31
bb) Die Badehütte ist auch nicht genehmigungsfähig. Mangels Bestandsschutzes der baulichen Anlage muss sich der Kläger so behandeln lassen, als wenn er an der vorgesehenen Stelle erstmalig ein Gebäude errichten will (vgl. BVerwG, U.v. 13.6.1980 – IV C 63.77 – juris Rn. 18; B.v. 27.10.2004 – 4 B 74.04 – juris Rn. 6; BayVGH, U.v. 22.5.2014 – 1 B 14.196 – juris Rn. 26 f.; B.v. 7.3.2018 – 1 B 16.2375 – juris Rn. 18). Dass sich auf dem Baugrundstück bis zu den zuletzt durchgeführten Arbeiten – wie von der Klägerseite vorgetragen – bereits seit über 80 Jahren ein Gebäude befunden hat, muss daher vorliegend unberücksichtigt bleiben.

32
Das im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach Art. 59 BayBO zu prüfende Vorhaben ist nicht genehmigungsfähig, da es gegen die nach Art. 59 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a BayBO zu prüfenden Vorschriften über die Zulässigkeit der baulichen Anlagen nach §§ 29 ff. BauGB verstößt.

33
(1) Die Zulässigkeit des Vorhabens richtet sich nach § 35 BauGB, da der Vorhabenstandort im Außenbereich liegt. Der Außenbereich umfasst all jene Flächen, die nicht von den §§ 30, 34 BauGB erfasst werden (vgl. BVerwG, U.v. 17.2.1984 – 4 C 56.79 – juris Rn. 7). Das Vorhabengrundstück liegt nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und – entgegen der Auffassung des Klägers – auch nicht in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB.

34
(a) Der Vorhabenstandort liegt nicht innerhalb eines durch die Bebauung nördlich bzw. nordwestlich der W* …straße gebildeten Bebauungszusammenhangs.

35
(aa) Für das Vorliegen eines Bebauungszusammenhangs kommt es darauf an, ob und inwieweit eine tatsächlich aufeinanderfolgende Bebauung trotz etwa vorhandener Baulücken nach der Verkehrsauffassung den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt und die zur Bebauung vorgesehene Fläche (noch) diesem Zusammenhang angehört (BVerwG, B.v. 2.4.2007 – 4 B 7.07 – juris Rn. 4; U.v. 6.11.1968 – IV C 2.66 – juris Rn. 17). Bebauung ist dabei nicht jede beliebige bauliche Anlage; maßstabsbildend sind grundsätzlich nur solche Bauwerke, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen. Baulichkeiten, die ausschließlich landwirtschaftlichen Zwecken dienen – wie z.B. Scheunen oder Ställe – sind daher für sich allein genommen in der Regel keine Bauten, die einen Bebauungszusammenhang herstellen oder an seiner Entstehung mitwirken können (BVerwG, B.v. 10.7.2000 – 4 B 39.00 – juris Rn. 5; B.v. 6.3.1992 – 4 B 35.92 – juris Rn. 5; U.v. 17.2.1984 – 4 C 55.81 – juris Rn. 12).

36
Wie eng die Aufeinanderfolge von Baulichkeiten sein muss, um sich als zusammenhängende Bebauung darzustellen, ist nicht nach geografischmathematischen Maßstäben, sondern aufgrund einer umfassenden Würdigung der tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten einzelfallbezogen zu entscheiden (BVerwG, U.v. 6.11.1968 – IV C 47.68 – juris Rn. 19; B.v. 2.4.2007 – 4 B 7.07 – juris Rn. 5). In der Ortsrandlage endet der Bebauungszusammenhang – unabhängig vom Verlauf der Grundstücksgrenzen (BVerwG, U.v. 6.11.1968 – IV C 47.68 – juris Rn. 19) – grundsätzlich hinter dem letzten Gebäude (BVerwG, U.v. 12.11.2014 – 9 C 7.13 – juris Rn. 25; U.v. 16.9.2010 – 4 C 7.10 – juris Rn. 12; BayVGH, U.v. 12.2.2015 – 2 B 14.2817 – juris Rn. 33). Daraus folgt, dass die Grenzlinie zwischen Innen- und Außenbereich nicht geradlinig verlaufen muss, sondern auch vor- und zurückspringen darf (BVerwG, B.v. 4.7.1990 – 4 B 103.90 – juris Rn. 2). Örtliche Besonderheiten können es im Einzelfall ausnahmsweise rechtfertigen, dem Bebauungszusammenhang noch bis zu einem Geländehindernis, einer Erhebung oder einem Einschnitt (Damm, Böschung, Graben, Fluss, Waldrand o.ä.) ein oder mehrere Grundstücke zuzuordnen, die unbebaut sind oder trotz des Vorhandenseins von Baulichkeiten sonst nicht zur Prägung der Siedlungsstruktur beitragen. Eine unbebaute Fläche ist – als Baulücke – Teil des Bebauungszusammenhangs, wenn sie von der angrenzenden zusammenhängenden Bebauung so stark geprägt wird, dass die Errichtung eines Gebäudes auf dieser Fläche als zwanglose Fortsetzung der vorhandenen Bebauung erscheint (siehe nur BayVGH, B. v. 17.4.2023 – 1 ZB 22.1789 – juris Rn. 10).

37
(bb) Nach diesen Maßstäben liegt der Vorhabenstandort nicht mehr innerhalb des durch die Bebauung nördlich der W* …straße gebildeten Bebauungszusammenhangs. Die Kammer kann ohne Einnahme eines Augenscheins anhand der über den BayernAtlas verfügbaren aussagekräftigen Luftbilder und Karten sowie mithilfe von Google StreetView-Aufnahmen die insoweit erforderliche Überzeugungsgewissheit (§ 108 Abs. 1 VwGO) erlangen (vgl. BVerwG, B.v. 24.8.2015 – 9 B 34.15 – juris Rn. 4; B.v. 25.3.1992 – 4 B 30.92 – juris Rn. 3; B.v. 13.5.2014 – 4 B 38.13 – juris Rn. 13). Demnach befindet sich das vom Vorhabenstandort aus nächstgelegen Wohngebäude in einer Entfernung von ca. 20 m auf dem Grundstück FlNr. …, Gemarkung … In ca. 50 m Entfernung nördlich des Vorhabengrundstücks befindet sich auf dem Grundstück FlNr* …, Gemarkung …, ein weiteres Wohngebäude. Die übrigen Wohngebäude nördlich bzw. nordöstlich der W*

…straße befinden sich in größerer Entfernung, wobei seeseitig mitunter große Freiflächen vorhanden sind (so z.B. auf den FlNrn. …5 und …16, jeweils Gemarkung …, sowie auf den FlNrn. …8 und …, jeweils Gemarkung …*) und die Bebauung durch unregelmäßige Vor- und Rücksprünge gekennzeichnet ist. Das Gelände fällt zum See hin sanft ab. Der Vorhabenstandort befindet sich abgesetzt von der genannten Wohnbebauung auf der anderen Seite der W* …straße erkennbar unterhalb des Straßenniveaus. Er befindet sich innerhalb des Uferstreifens und wird nicht von der Bebauung auf der anderen Seite der W* …straße, sondern vom … und dessen Uferbereich geprägt.

38
(cc) Daran ändert die Bebauung nordwestlich und südöstlich des Vorhabengrundstücks nichts. Sie vermag weder den nördlichen und nordwestlichen Bebauungszusammenhang fortzusetzen noch einen eigenständigen Ortsteil i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB zu bilden. Bei der Bebauung im Uferbereich handelt es sich nach Art und Größe augenscheinlich um Boots- und Badehütten, ggf. auch Wochenend- und Ferienhäuser. Für relevante Wohnbebauung in der näheren Umgebung des Vorhabenstandorts gibt es nach den verfügbaren Karten und (Luft-)Bildern keine Anhaltspunkte. Zwar ist in der Klagebegründung vom 17. Oktober 2022 auch von Wohnhäusern die Rede; Haus- oder Flurnummern wurden insoweit aber nicht angegeben. Der Klägerbevollmächtigte hat in der mündlichen Verhandlung überdies ausgeführt, die Gebäude auf den Nachbargrundstücken seien „alles Badehütten, dort wird nicht übernachtet. Man fährt abends wieder heim.“ Bei Gebäuden dieser Art handelt es sich nicht um maßstabsbildende Bebauung i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB, sondern um Freizeitzwecken dienende, dem nur vorübergehenden, nicht aber dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienende Baulichkeiten; sie sind in aller Regel keine Bauten, die für sich genommen ein für die Siedlungsstruktur prägendes Element darstellen (vgl. BVerwG, B.v. 2.8.2023 – 4 B 9.23 – juris Rn. 4; B.v. 7.6.2016 – 4 B 47.14 – juris Rn. 9). Diese Rechtsprechung lässt zwar Raum für abweichende Fallgestaltungen. Eine solche ist hier aber nicht gegeben. Ob ein Gebäude, das nur vorübergehend (z.B. nur zu bestimmten Jahreszeiten) dem Aufenthalt von Menschen dient, nach Art und Gewicht eine den städtebaulichen Charakter der Umgebung mitbestimmende Baulichkeit darstellt, ist eine Frage des Einzelfalles, wobei insbesondere Größe und Gestalt der jeweiligen baulichen Anlagen, ihr unmittelbarer Anschluss an eine vorhandene Straßenrandbebauung sowie eine zumindest teilweise mehr als vorübergehende Nutzung von Bedeutung sein können (vgl. BVerwG, B.v. 11.7.2002 – 4 B 30.02 – juris Rn. 3; siehe auch OVG Berlin-Bbg, B.v. 8.10.2007 – OVG 10 N 13.06 – juris Rn. 9). Die typische Größe von Wochenendhäusern liegt dabei zwischen 30 m^2 und 60 m^2, wobei im Einzelfall auch größere Grundflächen bis zu 117 m^2 als zulässig angesehen worden sind (vgl. zum Ganzen mit Nachweisen aus der Rspr. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 10 BauNVO Rn. 22a a.E., 23a; Michallik, BeckOK BauNVO, 43. Edition, Stand: 15.10.2025, § 10 Rn. 59). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat jedenfalls ab einem Bauvolumen von 350 m^3 das Vorliegen eines Wochenendhauses verneint (BayVGH, U.v. 15.10.2013 – 1 NB 11.421 u.a. – juris Rn. 19). Der Kläger hat die Grundflächen der fraglichen Gebäude selbst mit 20 bis 50 m^2 angegeben, was nach Messungen in der ALKIS-Flurkarte im BayernAtlas in etwa zutrifft. Zudem handelt es sich nach den zur Verfügung stehenden Google StreetView-Aufnahmen um eingeschossige Gebäude, meist mit Satteldach, die äußerlich als Boots- und Badehütten bzw. Wochenend- oder Ferienhäuser wirken. Ihnen fehlt – wie im Regelfall – das für die Annahme eines Ortsteils bzw. die Fortsetzung eines Bebauungszusammenhangs erforderliche Gewicht.

39
(2) Da für Badehäuser wie dem des Klägers, die allein der Befriedigung individueller Erholungs- und Freizeitwünsche dienen, kein Privilegierungstatbestand nach § 35 Abs. 1 BauGB einschlägig ist (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.2000 – 4 C 5.99 – juris Rn. 29 m.w.N.), ist das Vorhaben als sonstiges Außenbereichsvorhaben i.S.v. § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen. Als solches ist es bauplanungsrechtlich unzulässig, da es jedenfalls öffentliche Belange i.S.v. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 5 BauGB i.V.m. § 61 BNatSchG beeinträchtigt.

40
(a) Im Rahmen der Prüfung, ob Naturschutzbelange nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB beeinträchtigt werden, ist die naturschutzrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens vollumfänglich zu prüfen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer jüngeren Entscheidung in Abkehr von seiner früheren Rechtsprechung (BVerwG, U.v. 13.12.2001 – 4 C 3.01 – juris) zutreffend hervorgehoben, dass es einen allgemeinen Rechtssatz des Inhalts, dass die bauplanungsrechtlichen und die naturschutzrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen generell unabhängig voneinander zu prüfen seien, nicht gebe.

Artenschutzrechtliche Verbote nach § 44 BNatSchG seien zugleich Belange des Naturschutzes i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB. Das Naturschutzrecht konkretisiere die öffentlichen Belange i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB. Wenn über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 35 Abs. 1 BauGB zu entscheiden sei, habe die zuständige Behörde daher auch die naturschutzrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens zu prüfen. Könnten artenschutzrechtliche Verbote naturschutzrechtlich nicht überwunden werden, stünden sie einem gemäß § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Vorhaben als öffentliche Belange i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB zwingend entgegen. Das Vorhaben sei dann bauplanungsrechtlich unzulässig. Die bauplanungsrechtlichen Anforderungen des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB deckten sich, soweit sie „naturschutzbezogen“ sind, mit den Anforderungen des Naturschutzrechts (BVerwG, U.v. 27.6.2013 – 4 C 1.12 – juris Rn. 5 f.; ebenso HessVGH, B.v. 17.12.2013 – 9 A 1540/12.Z – juris Rn. 8; VGH BW, U.v. 30.8.2017 – 8 S 17/16 – juris Rn. 39; Söfker/Kment, BeckOK BauGB, 160. EL August 2025, § 35 Rn. 644 ff.; Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, 10. Auflage 2022, § 35 Rn. 203; Decker, UPR 2015, 207 ff.; anders Engelmann, UPR 2017, 81 ff.). Diese zu artenschutzrechtlichen Bestimmungen ergangene Rechtsprechung kann nach Auffassung der Kammer auch auf naturschutzrechtliche Vorschriften übertragen werden (vgl schon VG München, U.v. 12.10.2023 – M 11 K 20.6868 – n.v., Rn. 41 ff., bestätigt durch BayVGH, B.v. 28.3.2025 – 1 ZB 24.313 – juris Rn. 13; dem zuneigend BayVGH, B.v. 11.7.2016 – 15 ZB 14.400 – juris Rn. 32; ferner BayVGH, B.v. 9.10.2023 – 1 CS 23.1480 – juris Rn. 13 zu § 14 Abs. 1 BNatSchG; zum Widerspruch zu einer LSGVO BayVGH, U.v. 24.7.2024 – 14 B 22.2247 – juris Rn. 64 und B.v. 29.4.2021 – 15 ZB 21.105 – juris Rn. 10 sowie VGH BW, U.v. 30.8.2017 – 8 S 17/16 – juris Rn. 39; VG München, U.v. 17.12.2024 – M 1 K 21.1376 – juris Rn. 28 zu § 30 Abs. 2 BNatSchG; Decker, UPR 2015, 207, Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 35 Rn. 83). Daraus folgt: Verstößt ein (privilegiertes oder sonstiges) Außenbereichsvorhaben gegen naturschutzrechtliche Verbote und können diese naturschutzrechtlich im Wege der Erteilung einer Ausnahme oder Befreiung nicht überwunden werden, so stehen dem Vorhaben öffentliche Belange i.S.v. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB entgegen bzw. werden beeinträchtigt; es ist dann bauplanungsrechtlich unzulässig. Für die von § 35 Abs. 3 BauGB grundsätzlich verlangte „nachvollziehende“ Abwägung ist in solchen Fällen kein Raum mehr (vgl. BVerwG, U.v. 27.6.2013 – 4 C 1.12 – juris Rn. 6; BayVGH, B.v. 29.4.2021 – 15 ZB 21.105 – juris Rn. 10).

41
(b) Nach diesen Maßstäben ist das hier streitgegenständliche Vorhaben bauplanungsrechtlich unzulässig. Denn es verstößt gegen das naturschutzrechtliche Bauverbot an Uferzonen aus § 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG. Auf diese Vorschrift hat der Vorsitzende der erkennenden Kammer in der mündlichen Verhandlung am 8. Oktober 2025 hingewiesen.

42
(aa) Der Vorhabenstandort liegt in der Bauverbotszone des § 61 BNatSchG. Nach § 61 Abs. 1 BNatSchG dürfen im Außenbereich an Gewässern 1. Ordnung in einem Abstand von 50 m von der Uferlinie keine baulichen Anlagen errichtet oder wesentlich geändert werden. Der Vorhabenstandort liegt ohne Zweifel innerhalb dieser 50 m-Grenze vom Ufer des … entfernt. Der … ist nach den maßgeblichen Festlegungen des Landeswasserrechts, auf die § 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG verweist (Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 108. EL August 2025, BNatSchG § 61 Rn. 10), gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayWG i.V.m. lfd. Nr. 84 der Anlage 1 zum BayWG auch ein Gewässer 1. Ordnung.

43
(bb) Eine Anwendung des § 61 Abs. 1 BNatSchG ist auch nicht nach § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG ausgeschlossen, weil das derzeit auf dem Baugrundstück befindliche Gebäude aufgrund der umfangreichen baulichen Änderungen einem Neubau gleichzustellen ist (s.o. Rn. 31) und daher gerade keine bauliche Anlage vorhanden ist, die bei Inkrafttreten des BNatSchG am 1. März 2010 (Art. 27 des G.v. 29.7.2009, BGBl. I S. 2542) rechtmäßig errichtet oder zugelassen war.

44
(cc) Das Bauverbot nach § 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG kann auch nicht naturschutzrechtlich im Wege der Ausnahme nach § 61 Abs. 3 BNatSchG oder der Befreiung nach § 67 BNatSchG überwunden werden.

45
Eine Ausnahme im Sinne des § 61 Abs. 3 BNatSchG ist nur möglich, wenn die durch die bauliche Anlage entstehenden Beeinträchtigungen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes, insbesondere im Hinblick auf die Funktion der Gewässer und ihrer Uferzonen, geringfügig sind oder dies durch

entsprechende Maßnahmen sichergestellt werden kann (Nr. 1) oder dies – wofür bei einer privaten Freizeitnutzung wie hier nichts spricht – aus Gründen des öffentlichen Interesses notwendig ist (Nr. 2). Das Merkmal „geringfügig“ in § 61 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG bezieht sich lediglich auf reine Bagatellauswirkungen, die kaum sicht- und spürbar sind. Davon wird man nur bei baulichen Anlagen ausgehen können, die nach Art und Größe einen atypischen, vom Durchschnittsfall einer Uferbebauung abweichenden Fall darstellen bzw. wenn die Eingriffsschwelle des § 14 Abs. 1 BNatSchG nicht erreicht ist (VG München, U.v. 22.11.2018 – M 19 K 17.3993 – juris Rn. 21; VG Cottbus, U.v. 27.6.2019 – VG 3 K 2208/16 – juris Rn. 36; Kraft in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 3. Aufl. 2025, § 61 Rn. 18, Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 108. EL August 2025, BNatSchG § 61 Rn. 22). Daran gemessen stellt die Errichtung des Badehauses ersichtlich keine nur geringfügige Beeinträchtigung des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes dar. Badehäuser wie das des Klägers sind kein atypischer, sondern geradezu der typische Fall einer Uferbebauung. Auch die Größe der versiegelten Fläche von ca. 40 m^2 spricht für eine mehr als nur geringfügige Beeinträchtigung des Naturhaushalts, zumal um das Gebäude herum eine – bislang nicht von der Beseitigungsanordnung ausdrücklich umfasste – Terrasse vorhanden ist. Auch beeinträchtigt das streitgegenständliche Gebäude das Landschaftsbild. Es rückt bis auf wenige Meter an den … heran und fällt landseitig, noch mehr aber seeseitig ins Auge. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass auf den Nachbargrundstücken ebenfalls vergleichbare Gebäude vorhanden sind. Denn auch wenn durch vorhandene Anlagen erheblich in das Landschaftsbild eingegriffen wird, bildet jedes weitere im Gegensatz zur Landschaft stehende Vorhaben eine Beeinträchtigung, die ihrerseits verändert, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass durch die Beseitigung der streitgegenständlichen Anlage nichts mehr zu „retten“ sei (vgl. BayVGH, U.v. 4.11.1981 – 8 B 1306/79 – NuR 1982, 108/109). Minderungs- und Vermeidungsmaßnahmen, durch die eine Beeinträchtigung der genannten Schutzgüter mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann (zu dieser Anforderung siehe VG München, U.v. 22.11.2018 – M 19 K 17.3993 – juris Rn. 21; Kraft in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 3. Aufl. 2025, § 61 Rn. 18), sind weder dargetan noch ersichtlich.

46
Eine Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG kommt nicht in Betracht, da eine Befreiung für ein Anlage, die wie das Badehaus des Klägers der privaten Freizeitnutzung dient, aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses offenkundig nicht notwendig ist. Auch eine Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG kann nicht erteilt werden, sodass die Streitfrage, ob diese Vorschrift neben § 61 Abs. 3 BNatSchG überhaupt anwendbar ist (dafür Kraft in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 3. Aufl. 2025, § 61 Rn. 23; a.A. Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 108. EL August 2025, BNatSchG § 61 Rn. 22) nicht geklärt werden muss. Umstände, aus denen sich eine unzumutbare Belastung des Klägers i.S.v. § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG durch das Bauverbot nach § 61 BNatSchG ergeben könnten, hat dieser weder vorgetragen noch sind sie ersichtlich. Dass ein etwaiger Bestandsschutz des Badehauses verloren gegangen ist, hat der Kläger durch seine umfangreichen Renovierungsarbeiten selbst herbeigeführt. Dieser Umstand kann daher nicht zu einer unzumutbaren Belastung führen. Der Kläger hätte sich zu jedem Zeitpunkt vor Durchführung der Maßnahmen informieren können, welche konkreten Instandhaltungsmaßnahmen an dem Gebäude im Rahmen des Bestandsschutzes möglich sind. Stattdessen hat der von ihm beauftragte Planer eine Abstimmung mit Gemeinde und Landratsamt zwar begonnen, aber nicht abgewartet und die Maßnahmen – entgegen dem dringenden, auch gegenüber dem Prozessbevollmächtigten des Klägers erteilten Rat des Beklagten (siehe Bl. 43 BA), sie nicht vor einer abschließenden Klärung der Zulässigkeit umzusetzen – zum Abschluss gebracht.

47
(3) Keiner Entscheidung bedarf es vor diesem Hintergrund, ob die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB auch deshalb beeinträchtigt werden, weil der Vorhabenstandort im Geltungsbereich der Landschaftsschutzverordnung „Westlicher Teil des Landkreises …“ des Landkreises … vom 20. April 1972 (ABl. LKr STA Nr. 17 v. 26.4.1972, S. 38) in der Fassung der 33. Änderungsverordnung vom 8. August 2024 (ABl. LKr … Nr. 28 v. 21.8.2024, S. 1), deren § 2 ein allgemeines Beeinträchtigungsverbot zugunsten von Natur, Naturgenuss und Landschaftsbild statuiert und deren § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a die Errichtung baulicher Anlagen aller Art – darunter ausdrücklich auch Schiffs- und Badehüten sowie Wochenendhäuser – der Erlaubnispflicht unterwirft. Es muss auch nicht mehr der Frage nachgegangen werden, ob das Vorhaben weitere öffentliche Belange, insb. die Entstehung, Erweiterung oder Verfestigung einer Splittersiedlung nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB beeinträchtigt.

48

b) Der Beklagte war daher im Grunde berechtigt, die Beseitigung der Badehütte zu fordern. Allerdings ist ihm bei der Ausübung seines durch Art. 76 Satz 1 BayBO eingeräumten Ermessens ein der durch § 114 Satz 1 VwGO eingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegender Fehler unterlaufen.

49
(1) Nach der ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei dem durch Art. 76 Satz 1 BayBO eingeräumten Ermessen um ein sog. intendiertes Ermessen. Der Bauaufsichtsbehörde kann nicht frei entscheiden, ob sie gegen rechtswidrige Zustände einschreitet oder nicht; sie soll lediglich in die Lage versetzt werden, von dem sich aus der Natur der Sache gerechtfertigten – und deshalb grundsätzlich gebotenen Einschreiten abzusehen, wenn sie dies nach den besonderen Umständen des Einzelfalls für opportun hält. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Beseitigungsanordnung vor, muss die Behörde deshalb in der Regel über den Willen zur Schaffung rechtmäßiger Zustände hinaus nicht besonders begründen, weshalb sie von der Eingriffsbefugnis Gebrauch macht. Vielmehr genügt es, wenn sie zum Ausdruck bringt, dass der beanstandete Zustand wegen seiner Rechtswidrigkeit zu beseitigen ist (statt aller BayVGH, B.v. 17.8.2022 – 15 ZB 22.1402 – juris Rn. 13 m.w.N.). Etwas anderes gilt nur ausnahmsweise, etwa wenn die Bauaufsichtsbehörde durch vorausgegangenes Handeln gegenüber dem Betroffenen ein Vertrauen dahingehend begründet hat, sie werde von der bauordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnis keinen Gebrauch machen – wobei hierfür der schlichte Zeitablauf nicht ausreicht (statt aller BayVGH, B.v. 17.8.2022 – 15 ZB 22.1402 – juris Rn. 13 m.w.N.) –, oder wenn sich rechtswidrige Zustände bei einer Vielzahl von Grundstücken ergeben (BayVGH, B.v. 8.1.2020 – 1 ZB 19.1540 – juris Rn. 7).

50
(2) Die Einwände des Klägers gegen die Ermessensausübung durch den Beklagten greifen nicht durch. So macht der vom Kläger geltend gemachte Umstand, dass auf dem Vorhabengrundstück schon seit mehr als 80 Jahren eine Hütte vorhanden sein soll, die Beseitigungsanordnung des Beklagten nicht ermessensfehlerhaft und führt auch nicht zu verschärften Ermessensanforderungen. Abgesehen davon, dass die Befugnis zum Erlass einer Beseitigungsanordnung nicht verwirkt werden kann (vgl. BayVGH, B.v. 18.7.2008 – 9 ZB 05.365 – juris Rn. 10; B.v. 8.2.2021 – 1 ZB 20.2258 – juris Rn. 7; B.v. 12.4.2021 – 9 ZB 19.1612 – juris Rn. 17; U.v. 7.9.2021 – 1 N 18.870 – juris Rn. 30; B.v. 17.8.2022 – 15 ZB 22.1402 – juris Rn. 14), begründet die bloße Untätigkeit der Bauaufsichtsbehörde für sich allein kein für die Ausübung des Verwaltungsermessens beachtliches Vertrauen dergestalt, dass gegen eine im Widerspruch zu öffentlichrechtlichen Vorschriften errichtete Anlage auch künftig nicht eingeschritten wird (BayVGH, B.v. 18.7.2008 – 9 ZB 05.365 – juris Rn. 10; B.v. 8.2.2021 – 1 ZB 20.2258 – juris Rn. 7; B.v. 17.8.2022 – 15 ZB 22.1402 – juris Rn. 14). Darüber hinaus ist der Beklagte gegen den vom Kläger errichteten faktischen Neubau rasch eingeschritten, sodass auch insoweit keine besonderen vertrauensbildenden Umstände gegeben sind. Ein bloßer Rückbau kommt als milderes Mittel entgegen der Auffassung des Klägers nicht in Betracht, weil zum einen schon für das vor dem Umbau vorhandene Gebäude Bestandsschutz nicht nachgewiesen werden kann, zum anderen aufgrund der weitreichenden Veränderungen eine Wiederherstellung des vorherigen Zustandes ausscheidet.

51
cc) Dem Beklagten ist jedoch ein Ermessensfehler in Gestalt eines Ermessensfehlgebrauchs unterlaufen, weil er den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt hat. Im vorliegenden Fall drängt es sich nach den zur Verfügung stehenden Karten, Luftbildern und Google StreetView-Aufnahmen förmlich auf, dass nicht nur, aber auch im nördlichen Bereich des …ufers eine erhebliche Zahl vergleichbarer Gebäude vorhanden ist, von denen manche – dem äußeren Anschein nach – in jüngerer Zeit in mehr als nur unerheblichem Umfang renoviert worden sind (z.B. die Gebäude auf den FlNrn. …, …21, …3, …2, …, …4, … und …123, jeweils Gemarkung …; FlNrn. …, …40, …41, jeweils Gemarkung …*). Es ist nach den Erfahrungen der Kammer nicht fernliegend, dass auch an weiteren Gebäuden in der näheren Umgebung – sofern sie denn trotz ihrer Lage im Außenbereich, dem Geltungsbereich einer Landschaftsschutzgebietsverordnung und einer Bauverbotszone überhaupt genehmigt sind – bauliche Veränderungen vorgenommen worden sind, die einen etwaigen Bestandsschutz infrage stellen. Der Vertreter des Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage mitgeteilt, dass man in der Regel nur auf Aufforderung einschreite. Das rechtfertigt den Schluss, dass das Landratsamt keine weiteren Ermittlungen angestellt hat, ob es in der näheren Umgebung vergleichbare Fälle gibt. Auch die Begründung des angefochtenen Bescheids sowie die Behördenakte schweigen hierzu. Solche auf eine

Bestandsaufnahme hinauslaufenden Ermittlungen wird man mit Blick auf Art. 24 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG nicht generell fordern können. Etwas anderes gilt aber denn, wenn sie sich – wie hier – aufgrund der Umstände des Einzelfalls geradezu aufdrängen. Fehlt es hieran, liegt darin ein Ermessensfehlgebrauch. Denn es macht keinen Unterschied, ob die Bauaufsichtsbehörde ohne sachlichen Grund nur gegen eine unter mehreren baurechtswidrigen Anlagen, von denen sie weiß, einschreitet, oder ob sie trotz greifbarer Anhaltspunkte für das Vorhandensein solcher Anlagen gleichsam die Augen verschließt und nur einzelne Anlagen aufgreift, auf die sie – wie hier durch den Kläger selbst bzw. dessen Planer – gestoßen wird.

52
dd) Sollten die weiteren Ermittlungen des Beklagten ergeben, dass es am Ufer des … bzw. in Teilbereichen hiervon eine größere Zahl vergleichbarer Fälle gibt, deren Bestandsschutz verloren gegangen oder nicht nachgewiesen ist, dürfte die Entwicklung eines sachlich begründeten Beseitigungskonzepts für eine den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG entsprechende Ermessensausübung geboten sein. Auf Grundlage eines solchen Konzepts oder – wenn dieses nicht erforderlich sein sollte – könnte sich der Beklagte erneut entscheiden, gegen den Kläger einzuschreiten.

53
2. Infolge der Aufhebung der Beseitigungsanordnung sind auch die sich aus Art. 19 Abs. 1 Nr. 1, 29, 31 VwZVG ergebenden Voraussetzungen für die Zwangsgeldandrohung in Nr. 2 des Bescheids entfallen und auch die Kostenentscheidung in Nrn. 3 und 4 des Bescheids war gemäß Art. 16 Abs. 5 KG aufzuheben.

II.

54
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

III.

55
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.